

Gericht: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum: 10.09.2015
Aktenzeichen: OVG 12 B 11.14
ECLI: ECLI:DE:OVGBEBB:2015:0910.OVG12B11.14.0A
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 
Norm: § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG

"Internationale Beziehungen" i. S. d. UIG § 8 Abs 1 S 1 Nr 1; Spielraum der Behörde bei der Beurteilung der Auswirkungen der Bekanntgabe von Umweltinformationen auf internationale Beziehungen

Leitsatz

1. "Internationale Beziehungen" i. S. d. § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG sind auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu zwischenstaatlichen bzw. überstaatlichen Organisationen wie der Europäischen Union.(Rn.32)
2. § 8 Abs 1 S 1 Nr 1 UIG räumt der informationspflichtigen Stelle einen gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum in der Frage ein, ob das Bekanntgeben von Umweltinformationen nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen hätte.(Rn.34)

Verfahrensgang

vorgehend VG Berlin, kein Datum verfügbar, 2 K 255.13
nachgehend BVerwG, 29. Juni 2016, 7 C 32/15, Urteil

Tenor

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des Vollstreckungsbetrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger erstrebt Zugang zu einem Schreiben der Europäischen Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren.
- 2 Der Kläger ist ein anerkannter Umweltverein, der sich gegen die 247. Durchführungsverordnung zur Luftverkehrs-Ordnung wendet, mit welcher die Flugverfahren für An- und Abflüge nach Instrumentenflugregeln (Flugrouten) zum und vom Flughafen Berlin-Brandenburg festgelegt worden sind.

- 3 Mit Schreiben vom 30. Mai 2013 leitete die Europäische Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2013/4000 ein (im Folgenden: Aufforderungsschreiben). Sie vertrat darin die Auffassung, deutsche Gesetze zur Festlegung von Flugrouten seien nicht mit europäischem Umweltrecht vereinbar, und forderte die Beklagte zur Stellungnahme auf. Zugleich informierte sie die Öffentlichkeit über die Einleitung und den Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens.
- 4 Mit Schreiben vom 3. Juni 2013 beantragte der Kläger beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (heute: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur; im Folgenden „Bundesministerium“) gemäß § 3 Umweltinformationsgesetz (UIG) Akteneinsicht in das Aufforderungsschreiben und bat um Übermittlung einer Abschrift des Schreibens.
- 5 Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union ersuchte unter dem 13. Juni 2013 die Kommission um Mitteilung, ob sie gemäß Art. 5 der Verordnung (EG) 1049/2001 der Dokumentenherausgabe zustimme. Mit Schreiben vom „19.06.2014“ (richtig: 19.06.2013) widersprach die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission einer Herausgabe des Dokuments. Aus Gründen einer möglichen Beeinträchtigung des Vertrauens zwischen dem Mitgliedstaat und der Kommission sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Ausnahmeregelung des Artikel 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 anzuwenden. Das Dokument beziehe sich auf eine laufende Untersuchung, ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe liege nicht vor.
- 6 Mit Bescheid des Bundesministeriums vom 27. Juni 2013 lehnte die Beklagte den Informationsantrag des Klägers ab. Zur Begründung führte sie aus, nachdem die Europäische Kommission der Herausgabe widersprochen habe, sei eine Bekanntgabe der vom Kläger begehrten Information nur gegen deren ausdrücklichen Willen möglich. Die Herausgabe des Dokuments würde deshalb nachteilige Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Kommission und damit auf die internationalen Beziehungen haben. Im Übrigen könnte eine Herausgabe des Dokuments das Ziel gefährden, im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens eine unionsrechtskonforme Lösung zu finden.
- 7 Nachdem der Kläger hiergegen Widerspruch eingelegt hatte, bat die Beklagte die Europäische Kommission um Mitteilung, ob einer Herausgabe des Aufforderungsschreibens weiterhin nicht zugestimmt werde. Diese bestätigte dies mit E-Mail vom 29. Juli 2013.
- 8 Mit Widerspruchsbescheid des Bundesministeriums vom 27. September 2013 wies die Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück.
- 9 Die dagegen am 17. Oktober 2013 erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 20. März 2014 abgewiesen.
- 10 Einem Anspruch des Klägers auf Zugang zu dem Aufforderungsschreiben stehe der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG entgegen. Die Regelung schütze mit dem Tatbestandsmerkmal „internationale Beziehungen“ auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union. Die Gewährung von Zugang zu dem Aufforderungsschreiben hätte nachteilige Auswirkungen auf diese Beziehungen. Erforderlich und ausreichend sei insoweit eine ernsthafte konkrete Gefährdung des Schutzguts. Ob diese vorliege, könne nur Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose

sein, die nur in engen Grenzen verwaltungsgerichtlich überprüfbar sei, nämlich dahingehend, ob die Behörde von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen sei, ihre Prognose einleuchtend begründet und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen habe. Die Einschätzung der Beklagten, bereits die Bekanntgabe des Aufforderungsschreibens werde sich unabhängig von seinem Inhalt abträglich auf ihre außenpolitischen Ziele gegenüber der Europäischen Union auswirken, lasse keinen Beurteilungsfehler erkennen. Das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiege das Interesse der Beklagten an der Geheimhaltung des fraglichen Schreibens nicht. Ein Anspruch auf Gewährung (vollständigen oder teilweisen) Zugangs zu dem Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission ergebe sich auch nicht aus anderen Bestimmungen.

- 11 Hiergegen wendet sich der Kläger mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung.
- 12 Er ist der Auffassung, dass es sich bei den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten bei der gebotenen engen Auslegung des Ablehnungsgrundes nicht um „internationale Beziehungen“ i. S. d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG handele.
- 13 Der Begriff „international“ bedeute „zwischen mehreren Staaten bestehend; zwischenstaatlich“. Im Gegensatz dazu seien die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten supranationale Beziehungen. Der vom Verwaltungsgericht für möglich gehaltene Rückgriff auf das Wortverständnis des Tatbestandsmerkmals „internationale Beziehungen“ in § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG sei unzulässig, weil dieses Gesetz zeitlich nach dem Umweltinformationsgesetz ergangen sei und daher keinen Maßstab für dessen Auslegung bilden könne. Außerdem diene das Umweltinformationsgesetz anders als das Informationsfreiheitsgesetz der Umsetzung einer europäischen Richtlinie mit einem eigenständigen, dezidierten Regelungsprogramm.
- 14 Ausweislich der Gesetzesmaterialien zum Umweltinformationsgesetz in seiner ursprünglichen Fassung seien „internationale Beziehungen“ gerade Beziehungen zu „fremden Staaten“, mithin nicht die Beziehungen zur Europäischen Union, die nicht außenpolitischer, sondern innenpolitischer Natur seien. Unzutreffend nehme das Verwaltungsgericht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention an, der Begriff der „internationalen Beziehungen“ sei völkerrechtlich zu verstehen, weshalb auch Beziehungen zwischen Völkerrechtssubjekten und Mitgliedstaaten erfasst seien. Soweit es sich für seine Auffassung auf den „Implementation Guide“ zur Aarhus-Konvention beziehe, verkenne es dessen Rechtsnatur als bloße Empfehlung ohne verpflichtenden Charakter.
- 15 Die Freigabe des Aufforderungsschreibens hätte auch keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beziehungen der Beklagten zur Europäischen Union. Der unbestimmte Rechtsbegriff der nachteiligen Auswirkungen unterliege voller gerichtlicher Kontrolle. Unter Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG räume das Verwaltungsgericht demgegenüber der Kommission de facto ein Vetorecht ein, indem es darauf abstelle, dass diese der Bekanntgabe des Aufforderungsschreibens wiederholt widersprochen habe. Das Verwaltungsgericht verkenne zudem, dass die Beklagte nicht von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen sei. Sie habe fälschlich angenommen, das in Rede stehende Vertragsverletzungsverfahren habe nichts mit den Flugrouten vom und zum Flughafen Berlin-Brandenburg zu tun, und es sei auf der Pressekonferenz der Europäi-

schen Kommission am 30. Mai 2013 nicht um die inhaltlichen Gründe für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens gegangen.

- 16 Im Übrigen überwiege das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe des Aufforderungsschreibens das öffentliche Interesse an seiner Geheimhaltung. Eine Zugänglichmachung erst nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens ermögliche eine effektive öffentliche Kontrolle nicht. Darüber hinaus sei das Geheimhaltungsinteresse aufgrund der bereits erfolgten Berichterstattung der Europäischen Kommission über das Vertragsverletzungsverfahren im Verhältnis zum Informationsinteresse weniger schutzwürdig. Auch verkenne das Verwaltungsgericht, dass der Kläger ein vom Umweltbundesamt anerkannter Umweltverein nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz sei. Zumindest sei eine teilweise Informationsgewährung möglich und geboten.
- 17 Die Versagung des Zugangs zum Aufforderungsschreiben verletze auch die Rechte des Klägers aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK.
- 18 Der Kläger beantragt,
- 19 das Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. März 2014 zu ändern und
- 20 1. die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 27. Juni 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. September 2013 zu verpflichten, dem Kläger Akteneinsicht in das Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission an die Bundesrepublik Deutschland zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2013/4000 vom 30. Mai 2013 zu gewähren und eine Kopie zur Verfügung zu stellen sowie
- 21 2. die Hinzuziehung des Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.
- 22 Die Beklagte beantragt,
- 23 die Berufung zurückzuweisen.
- 24 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.
- 25 In der mündlichen Verhandlung vom 10. September 2015 hat die Beklagte mitgeteilt, das Vertragsverletzungsverfahren sei noch nicht abgeschlossen.
- 26 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte sowie die Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen, die vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung und Entscheidung des Senats gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 27 Die Berufung des Klägers ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zugang zu dem Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 30. Mai 2013. Der ablehnende Bescheid des Bundesministeriums vom 27. Juni 2013 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. September 2013 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

- 28 I. Der Kläger kann den Zugang zu dem Aufforderungsschreiben nicht gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG von der Beklagten verlangen.
- 29 Nach dieser Vorschrift hat jede Person nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 UIG verfügt. Zwar sind diese Voraussetzungen erfüllt, insbesondere handelt es sich bei den im Streit stehenden Informationen um Umweltinformationen i. S. d. § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG. Dem Anspruch steht jedoch der Ablehnungsgrund des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG entgegen. Danach ist der Antrag abzulehnen, soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen hätte, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.
- 30 Auch unter Berücksichtigung der nach der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (Amtsblatt der EU L 41/26 vom 14. Februar 2003; im Folgenden: Umweltinformationsrichtlinie – UIRL) gebotenen engen Auslegung der Ablehnungsgründe (Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 2 Satz 1 und Erwägungsgrund 16 UIRL) sind die Voraussetzungen des Ablehnungsgrundes hier erfüllt. Der Senat schließt sich den zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts an (§ 130 b Satz 2 VwGO). Die vom Kläger dagegen erhobenen Einwände greifen nicht durch:
- 31 1. Bei den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und ihren Organen handelt es sich um „internationale Beziehungen“ im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG.
- 32 a) Entgegen dem Kläger umfasst der Begriff „internationale Beziehungen“ nach seinem Wortsinn nicht lediglich die Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Staaten, sondern auch die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Organisationen wie den Vereinten Nationen oder der Europäischen Union. Die Beklagte weist zutreffend darauf hin, dass bereits die vom Kläger vorgelegte Definition des Begriffs „international“ im „Duden“ (www.duden.de/rechtschreibung/international) neben der Bedeutung „zwischen mehreren Staaten bestehend; zwischenstaatlich“ auch die Bedeutung „über den Rahmen eines Staates hinausgehend, nicht national begrenzt, überstaatlich, weltweit“ vorsieht. Selbst wenn die Europäische Union als solche treffender mit dem Begriff „supranationale Organisation“ bezeichnet wäre als mit dem Begriff „internationale“ Organisation (vgl. etwa Pernice, in: Dreier, GG, Bd. II, 2. Aufl., Art. 24 Rn. 24; Creifelds Rechtswörterbuch, 21. Aufl., Stichwort: Internationale Organisationen), erlaubt dies nicht die Annahme, die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union seien vom Begriff der „internationalen Beziehungen“ i. S. d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG nicht erfasst. Der Begriff stimmt mit dem entsprechenden Begriff „internationale Beziehungen“ bzw. „international relations“ in Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 Buchstabe b UIRL überein. Die Richtlinie ihrerseits setzt die entsprechende Vorgabe in Art. 4 Abs. 4 Unterabsatz 1 Buchstabe b des Aarhus-Übereinkommens („International relations“ bzw. „Les relations internationales“ bzw. „internationale Beziehungen“; BGBl. II 2006 S. 1251) um (vgl. Erwägungsgrund 5 der UIRL). Anhaltspunkte dafür, dass mit den gleichlautenden Begriffen im Übereinkommen bzw. in der Richtlinie ausschließlich die Beziehungen zwischen autonomen Staaten untereinander erfasst sein sollten, nicht auch diejenigen zwischen Staaten und „zwischenstaatlichen Einrichtungen“ (so der Terminus in Art. 24 Abs. 1 GG) wie der Europäischen Union (hierzu etwa Pernice, a.a.O.; zur EWG: BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 1967, BVerfGE 22, 293, 296) bestehen nicht. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt hat, ist im

Gegenteil davon auszugehen, dass die Vertragsparteien des Aarhus-Übereinkommens den Begriff in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, dem „international law“ (vgl. zum Sprachgebrauch im angelsächsischen und romanischen Sprachraum Ipsen, Völkerrecht, 6. Aufl., § 1 Rn. 1 und 5), verstanden wissen wollten (vgl. The Aarhus Convention: An Implementation Guide, Second Edition 2013, S. 81) und er daher auch die Beziehungen zu „supranationalen“ Völkerrechtssubjekten wie der Europäischen Union erfasst.

- 33 Dieses Begriffsverständnis steht auch in Einklang mit der Verwendung des Begriffs „Internationale Beziehungen“ in der Politikwissenschaft, um deren Teildisziplin es sich hierbei handelt (vgl. etwa Schubert/Klein, Das Politiklexikon, 5. Aufl. 2011; hier zit. nach www.bpb.de/nachschlagen) und deren Forschungsgegenstand etwa auch die Beziehungen zur Europäischen Union sind (vgl. etwa den Studiengang Internationale Beziehungen der Universität Potsdam, www.uni-potsdam.de).
- 34 b) Auch die Genese des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG erlaubt nicht, den Anwendungsbereich der Norm auf die Beziehungen zwischen einzelnen Staaten zu beschränken. Dem Verwaltungsgericht ist darin beizupflichten, dass die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG in seiner ursprünglichen Fassung vom 8. Juli 1994 (BGBl. I S. 1490) bereits nicht erkennen lässt, dass der Ablehnungsgrund auf die Beziehungen der Bundesrepublik zu einzelnen Staaten begrenzt sein sollte (BT-Drucks. 12/7138 S. 13). Erst recht lässt sich nicht feststellen, dass der Gesetzgeber der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) die inhaltlich unverändert gebliebene Regelung des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG 2004 in diesem Sinne verstanden wissen wollte. Im Gesetzgebungsverfahren wurde kein Anlass gesehen, den Begriff der „internationalen Beziehungen“ näher zu umreißen (vgl. BT-Drucks. 15/3406 sowie BT-Drucks. 15/3680 und 15/4243). Verabschiedet wurde die Novellierung am 22. Dezember 2004 (BGBl. I. S. 3704). Zu diesem Zeitpunkt lag der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 14. Dezember 2004 zum Informationsfreiheitsgesetz (BT-Drucks. 15/4493) bereits vor, nach dessen § 3 Nr. 1 Buchst. a der Anspruch nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben könnte auf „internationale Beziehungen“. Ausweislich der Begründung dieses Gesetzentwurfs schützt der Ablehnungsgrund „auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland und das Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten, zwischen- sowie überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen“ (a.a.O. S. 9). Anhaltspunkte dafür, dass der Begriff „internationale Beziehungen“ im Umweltinformationsgesetz anders zu verstehen sein könnte als der identische Begriff im Informationsfreiheitsgesetz, lassen sich den Gesetzesmaterialien zu keinem der beiden Gesetzen entnehmen.
- 35 c) Vor diesem Hintergrund streitet auch die systematische Auslegung des Gesetzes dafür, den identischen Begriffen in § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG und § 3 Nr. 1 Buchstabe a IFG den gleichen Inhalt beizumessen. Der Einwand des Klägers, das Umweltinformationsgesetz diene anders als das Informationsfreiheitsgesetz der Umsetzung der Richtlinie der Europäischen Union, könnte nur dann erheblich sein, wenn der Begriff „internationale Beziehungen“ in Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 Buchstabe b UIRL lediglich die Beziehungen zwischen einzelnen Staaten erfassen würde. Dies ist, wie bereits ausgeführt wurde, jedoch nicht der Fall.
- 36 d) Nicht zuletzt gebieten Sinn und Zweck des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG, unter den Begriff der internationalen Beziehungen auch diejenigen zu zwischen- oder überstaatlichen Einrichtungen wie der Europäischen Union und ihren Organen zu fassen (vgl. Reidt/Schil-

ler, in: Landmann/Rohmer, UIG, Stand 3/2010, § 8 Rn. 10 m.w.N.). Es ist nichts dafür ersichtlich, weshalb diese Beziehungen als weniger schutzwürdig zu bewerten sein sollten als die Beziehungen der Bundesrepublik zu fremden Staaten. Ausmaß und Intensität der Verflechtungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, die der Kläger bereits als „innenpolitisch“ bezeichnet (vgl. zur Einordnung in den Bereich der auswärtigen Politik dagegen: BVerfG, Urteil vom 19. Juni 2012 – 2 BvE 4/11 – BVerfGE 131, 152, juris Rn. 90 ff.), rechtfertigen die Annahme einer geringeren Schutzbedürftigkeit dieser Beziehungen nicht.

- 37 2. Die nach § 8 Abs. 1 Satz 1 UIG erforderlichen nachteiligen Auswirkungen lägen auch gegenwärtig im Falle der Herausgabe des Aufforderungsschreibens vor.
- 38 Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist für die Annahme nachteiliger Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen eine ernsthafte konkrete Gefährdung des Schutzguts erforderlich und ausreichend. Diese ist gegeben, wenn der Eintritt eines Nachteils für die geschützten Belange hinreichend wahrscheinlich ist. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 3 Nr. 1 a IFG (Urteil vom 29. Oktober 2009 – BVerwG 7 C 22.08 – juris Rn. 14 ff.) angenommen, dass der Beklagten hinsichtlich der Frage, ob die vorgenannten Voraussetzungen im Falle der Gewährung von Zugang zu dem streitgegenständlichen Aufforderungsschreiben erfüllt wären, ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum zukommt, dessen Grenzen vorliegend gewahrt sind, weil die Beklagte von einem zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt ausgegangen ist, ihre Prognose einleuchtend begründet und keine offensichtlich fehlerhafte, insbesondere in sich widersprüchliche Einschätzung getroffen hat (UA S. 10 ff.). Die dagegen erhobenen Einwände des Klägers rechtfertigen keine andere Entscheidung.
- 39 a) Dass auf der Tatbestandsseite einer Norm wegen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG die Annahme eines „gerichtsfreien“ Beurteilungsspielraums der Behörde ausgeschlossen sei, wie der Kläger meint, trifft nicht zu. Im Gegenteil ist der Exekutive im Falle eines ihr nach dem Gesetz eingeräumten Beurteilungsspielraums gerade die Letztentscheidungsbefugnis zu der Frage übertragen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm erfüllt sind (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2009, BVerfGK 16, 418, juris Rn. 52 ff.; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl., § 114 Rn. 55 m.w.N.).
- 40 b) Die Beklagte hat ihrer Ablehnung einen zutreffend und vollständig ermittelten Sachverhalt zu Grunde gelegt. Gegenteiliges zeigt der Kläger mit der Berufung nicht auf. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die Beklagte ihrem Bescheid vom 27. Juni 2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 27. September 2013 einen anderen Sachverhalt zugrunde gelegt hat, als der Kläger ihn für gegeben hält und mit seinen Beweisansprüchen vom 10. September 2015 (erneut) unter Beweis gestellt hat. Der beantragten Beweiserhebung bedurfte es insoweit daher nicht. Insbesondere ist die Beklagte entgegen dem Kläger nicht „in tatsächlicher Hinsicht davon ausgegangen, dass das in Rede stehende Vertragsverletzungsverfahren nichts mit den BER-Flugrouten zu tun habe und es auf der Pressekonferenz der EU-Kommission am 30.05.2013 nicht um die inhaltlichen Gründe für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens gegangen sei“ (S. 21 der Berufungsbegründung). Die Beklagte hat vielmehr im maßgeblichen Widerspruchsbescheid vom 27. September 2013 im Hinblick auf das vom Kläger gegen die Festsetzung der Flugrouten für den Flughafen Berlin-Brandenburg angestrebte Klageverfahren lediglich ausgeführt, dass die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens für die Ausle-

gung des nationalen Rechts keine Rolle spiele und daher auch das Gerichtsverfahren die Annahme eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe des Aufforderungsschreibens nicht rechtfertige.

- 41 Nach den glaubhaften Angaben der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vom 10. September 2015 ist das Vertragsverletzungsverfahren weiterhin nicht abgeschlossen, weshalb eine Änderung der für die ablehnende Entscheidung maßgeblichen tatsächlichen Verhältnisse nicht eingetreten ist.
- 42 c) Die von der Beklagten angestellte Prognose nachteiliger Auswirkungen für das Schutzgut ist plausibel und frei von sachwidrigen Erwägungen.
- 43 Unzutreffend meint die Berufung, die Beklagte und ihr folgend das Verwaltungsgericht hätten der Europäischen Kommission „de facto ein Vetorecht“ hinsichtlich der Entscheidung eingeräumt, ob das Aufforderungsschreiben Dritten zugänglich gemacht wird. Tatsächlich haben weder die Beklagte noch – deren Einschätzung nachvollziehend – das Verwaltungsgericht allein auf die ablehnende Haltung der Europäischen Kommission abgestellt, sondern auf das beiderseitige Interesse der Bundesrepublik und der Kommission am Fortbestand eines unbelasteten Vertrauensverhältnisses und einer von öffentlicher Einflussnahme ungestörten Kommunikation während laufender Vertragsverletzungsverfahren. Zu Recht hat es das Verwaltungsgericht daher für nachvollziehbar erachtet, dass dieses Interesse bei einer – vollständigen oder auch nur teilweisen – Zugänglichmachung des Aufforderungsschreibens ungeachtet seines Inhalts beeinträchtigt wäre.
- 44 Der Kläger geht vor diesem Hintergrund fehl in der Annahme, das Verwaltungsgericht sei zu einer abschließenden Prüfung der Frage verpflichtet gewesen, ob die Europäische Kommission ihrerseits zu Recht die Zugänglichmachung des Aufforderungsschreibens verweigert habe. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der ablehnenden Entscheidung der Kommission oblag dem dafür zuständigen Europäischen Gericht. Dessen ungeachtet hat sich die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, es bestünden keine durchgreifenden Bedenken gegen die seitens der Kommission auf Art. 4 Abs. 2 dritter Spiegelstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 gestützte Ablehnung der Zugänglichmachung des Aufforderungsschreibens, als zutreffend herausgestellt. Das Europäische Gericht hat mit rechtskräftigem Beschluss vom 2. September 2014 (EuG T-538/13, BeckRS 2014, 82000) die vom Kläger gegen die ablehnende Entscheidung der Kommission gerichtete Klage (als offensichtlich unbegründet) abgewiesen. Es könne vermutet werden, dass die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern, seinen Ablauf beeinträchtigen und somit den Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeit im Sinne der genannten Regelung beeinträchtigen könnte (a.a.O. Rn. 54). Die Auffassung der Kommission, die Freigabe des Aufforderungsschreibens noch während des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens würde die Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens und den Schutz der Ziele von Untersuchungstätigkeiten beeinträchtigen, trage daher die Ablehnung des Informationsantrags (a.a.O. Rn. 37 ff.).
- 45 Die Entscheidung des Europäischen Gerichts steht im Übrigen in Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, der gleichfalls anerkannt hat, dass der Zugang zu Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission in laufenden Vertragsverletzungsverfahren bereits aufgrund einer allgemeinen Vermutung der Störung des Vertrauensverhältnisses verweigert werden dürfe, ohne dass es der Darlegung einer

konkreten Beeinträchtigung im Einzelfall bedürfe (Urteil vom 16. Juli 2015 – C-612/13 P – juris Rn. 79).

- 46 Gemäß Art. 5 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1049/2001 hat der Mitgliedstaat, bei dem ein Informationsantrag bezüglich eines bei ihm befindlichen Dokuments eines Organs der Europäischen Union eingeht, das betreffende Organ grundsätzlich zu konsultieren, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt. Die Beklagte ist dieser Konsultationspflicht wiederholt nachgekommen. Die Kommission hat der Zugänglichmachung ihres Aufforderungsschreibens jeweils widersprochen. Zwar folgt allein daraus für die Beklagte kein zwingendes Verbot der Herausgabe; die Konsultationspflicht dient jedoch dazu, dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen und die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung nicht zu beeinträchtigen (vgl. deren Erwägungsgrund 15).
- 47 Der Kläger hält dem unter Berufung auf Stimmen in der Literatur (Wegener, NVwZ 2015, 609, 616) entgegen, die Beklagte missachte selbst in einer Vielzahl von Fällen die von ihr reklamierten Geheimhaltungserfordernisse. Das trifft nach den glaubhaften Angaben der Vertreter der Beklagten nicht zu. Zwar sei tatsächlich gelegentlich das Bekanntwerden von Unterlagen aus noch anhängigen Vertragsverletzungsverfahren zu besorgen. Die Beklagte fördere dies jedoch nicht, sondern trete etwaigem Fehlverhalten einzelner Mitarbeiter mit disziplinarischen Maßnahmen entgegen.
- 48 Nach Allem hat das Verwaltungsgericht zu Recht die Einschätzung der Beklagten für plausibel erachtet, die einseitige Bekanntgabe des Aufforderungsschreibens würde mit hoher Wahrscheinlichkeit eine erhebliche Beeinträchtigung der Beziehungen der Beklagten zur Europäischen Kommission zur Folge haben.
- 49 3. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht des Weiteren ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe des Schreibens nicht als gegeben angesehen.
- 50 Ohne Erfolg rügt der Kläger, es habe dem öffentlichen Interesse an einem raschen Zugang zu dem Aufforderungsschreiben ein zu geringes Gewicht beigemessen. Zwar ist der Zugang zu Umweltinformationen grundsätzlich zeitnah zu gewähren, um eine effektive Kontrolle und gegebenenfalls eine Einflussnahme der Öffentlichkeit auf Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Dem gesetzlich vorgesehenen Schutz internationaler Beziehungen kommt jedoch gleichfalls ein hohes Gewicht zu, das im Regelfall Vorrang vor dem Informationsinteresse genießt. Dies findet seinen Niederschlag etwa darin, dass selbst dem öffentlichen Interesse am Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kein Vorrang gegenüber dem öffentlichen Interesse am Schutz internationaler Beziehungen zurückkommt (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UIG; Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 1 Buchstabe b und Unterabsatz 2 Satz 1 UIRL). Das öffentliche Interesse an einem vertraulichen Umgang während laufender Vertragsverletzungsverfahren wird zudem ausdrücklich in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens ergangenen Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 berücksichtigt. Auch danach sind selbst Umweltinformationen über Emissionen von dem ansonsten fingierten Vorrang des öffentlichen Informationsinteresses ausgenommen, sofern sie – wie vorliegend – Gegenstand von Untersuchungen i. S. d. Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der VO (EG) Nr. 1049/2001 sind.

- 51 Im Übrigen sind, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, Gegenstand und wesentlicher Inhalt des Vertragsverletzungsverfahrens der Öffentlichkeit bereits aus den Veröffentlichungen der Kommission bekannt, insbesondere auch aus der vom Kläger vorgelegten Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 31. Mai 2013. Der Kläger ist daher auch ohne Kenntnis vom genauen Inhalt des Aufforderungsschreibens bereits jetzt in der Lage, dies in die rechtliche und öffentliche Auseinandersetzung um die Flugrouten für den geplanten Flughafen Berlin-Brandenburg einzubringen.
- 52 Entgegen dem Kläger lässt sich aus dem Umstand, dass die Europäische Kommission dem öffentlichen Informationsinteresse durch die Verlautbarungen der Generaldirektion Umwelt zumindest teilweise entsprochen hat, nicht folgern, sie habe sich damit eines schützenswerten öffentlichen Interesses an einer weiteren vertraulichen Behandlung des Aufforderungsschreibens begeben. Auf die vom Kläger unter Beweis gestellten Aussagen des als Zeugen benannten Sprechers des EU-Umweltkommissariats, J..., sowie die exakte Dauer seiner Redezeit kommt es daher nicht entscheidungserheblich an. Dass die Kommission die Öffentlichkeit nicht lediglich über die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens unterrichtet hat, sondern auch über den wesentlichen Gegenstand dieses Verfahrens, lässt sich bereits der Pressemitteilung vom 31. Mai 2013 entnehmen; anderes hat die Beklagte ihren angefochtenen Bescheiden auch nicht zugrunde gelegt. Unstreitig wurde jedoch weder auf der Pressekonferenz noch bei der Veröffentlichung der anschließenden Pressemitteilung der exakte Inhalt des Aufforderungsschreibens der Öffentlichkeit bekannt gegeben. Vielmehr machte die Kommission auch vor dem Hintergrund der Unterrichtung der Öffentlichkeit in der Folge wiederholt das Fortbestehen des öffentlichen Interesses an einer weiteren vertraulichen Behandlung des Aufforderungsschreibens durch die Beteiligten des Vertragsverletzungsverfahrens geltend und durfte dies auch tun (EuG, Beschluss vom 2. September 2014, a.a.O. Rn. 58). Daran ändert nichts, dass auch Fallkonstellationen denkbar sind, in denen durch eine öffentliche Berichterstattung das öffentliche Interesse an einer weiteren vertraulichen Behandlung des Gegenstandes entfällt (so etwa der vom Kläger herangezogene Fall des United States Court of Appeals, Urteil vom 21. April 2014).
- 53 Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Zugänglichmachung des Aufforderungsschreibens folgt entgegen dem Kläger auch nicht daraus, dass das eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren auch Auswirkungen auf die Flugrouten des Flughafens Berlin-Brandenburg haben könnte. Ausweislich der vom Kläger vorgelegten Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 31. Mai 2013 sowie der Angaben der Beklagten sind nicht speziell die Flugrouten dieses oder eines anderen konkreten Flughafens Gegenstand des Aufforderungsschreibens, sondern die generelle Praxis der Bundesrepublik Deutschland bei der Festlegung von Flugrouten. Ob Anlass für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens die bei der Europäischen Kommission eingegangenen Beschwerden über die Flugrouten des Flughafens Berlin-Brandenburg waren, ist nicht entscheidungserheblich und kann daher dahinstehen. Da sich die Beanstandungen der Kommission generell auf das Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Festlegung von Abflugverfahren beziehen, betrifft dies selbstredend auch die Festlegung der Abflugverfahren für den Flughafen Berlin-Brandenburg. Der vom Kläger hierzu beantragten Beweiserhebung bedurfte es insoweit nicht.
- 54 Auch dieser Umstand erlaubt entgegen dem Kläger jedoch nicht die Annahme eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Zugänglichmachung des exakten Wortlauts des Aufforderungsschreibens noch vor dem Abschluss des Vertragsverletzungsver-

fahrens. Das öffentliche Interesse der Beklagten an einer vertrauensvollen und vor der Einflussnahme durch Dritte geschützten Zusammenarbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten während laufender Vertragsverletzungsverfahren muss nicht allein deshalb zurücktreten, weil der Gegenstand dieses Verfahrens von erheblichem öffentlichen Interesse ist. Dies würde dem Zweck der Vertraulichkeitsgewährleistung, einvernehmlich die Einhaltung des Unionsrechts sicherzustellen (vgl. zum Unionsrecht EuGH, Urteil vom 16. Juli 2015, a.a.O. Rn. 70 ff.), nicht gerecht werden.

- 55 Ein überwiegendes öffentliches Interesse am Informationszugang lässt sich schließlich auch nicht aus der Stellung des Klägers als anerkannter Umweltverein ableiten. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist der Kläger im Rahmen des von ihm geltend gemachten Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen wie jeder andere Antragsteller Sachwalter des öffentlichen Informationsinteresses, welches durch seine Stellung als anerkannter Umweltverein keine Steigerung erfährt (vgl. zum Unionsrecht EuGH, Urteil vom 14. November 2013 – C-514/11 P u. a. – LPN/Kommission – juris Rn. 95; EuG, Beschluss vom 2. September 2014, a.a.O. Rn. 62 f.). Dass ihm als solcher bei umweltrelevanten Vorhaben ein weitergehender Zugang zu Gerichten eröffnet ist, ändert daran nichts.
- 56 4. Dem Verwaltungsgericht ist darin zu folgen, dass auch eine teilweise Zugänglichmachung des Aufforderungsschreibens nicht in Betracht kommt, da auch dadurch nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zur Europäischen Union eintreten würden. In Einklang damit hat auch das Europäische Gericht eine drohende Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen der Kommission und der Beklagten bereits für den Fall einer teilweisen Zugänglichmachung des Aufforderungsschreibens angenommen (Beschluss vom 2. September 2014, a.a.O. Rn. 57).
- 57 II. Ein Zugangsanspruch nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes scheidet wegen des Anwendungsvorrangs des Umweltinformationsgesetzes aus (§ 1 Abs. 3 IFG).
- 58 III. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht einen Anspruch des Klägers unmittelbar aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verneint. Danach hat jeder das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Das Grundrecht gewährt dagegen keinen Anspruch auf die Eröffnung einer solchen Informationsquelle (BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 – 1 BvR 2623/95, 622/99 – BVerfGE 103, 44, 59 f.).
- 59 Selbst wenn man mit dem Kläger davon ausgehen wollte, dass nach Erlass des Umweltinformationsgesetzes die Umweltinformationen in Akten einer informationspflichtigen Stelle allgemein zugänglich sind, würde dies nur insoweit gelten, als dem Anspruch aus § 3 Absatz 1 Satz 1 UIG kein Ablehnungsgrund entgegensteht. Einen darüber hinausgehenden Anspruch vermittelt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – BVerwG 7 C 20.12 – juris Rn. 33 m.w.N.).
- 60 IV. Ebenso wenig vermag der Kläger sein Begehren mit Erfolg auf Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK zu stützen. Die Regelung untersagt einem Konventionsstaat, eine Person am Empfang von Informationen Dritter zu hindern. Sie legt dem Staat jedoch grundsätzlich nicht die Pflicht auf, Informationen zu gewähren. Nur ausnahmsweise kann etwas anderes gelten, wenn der Staat in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse über ein Informationsmonopol verfügt oder eine Informationsquelle aus anderen rechtlichen Gründen zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt ist. Auch dann verbietet Art. 10 Satz 1 Satz 2 EMRK jedoch lediglich eine willkürliche, zensurähnliche Verhinderung des Informationszugangs

(vgl. BVerwG, a.a.O. Rn. 34 m.w.N. zur Rspr. des EGMR). Davon kann hier bei der Berufung auf einen gesetzlich vorgesehenen Ablehnungsgrund zum Schutze der öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland keine Rede sein.

- 61 V. Aus denselben Gründen scheidet nach ihrem Art. 52 Abs. 1 auch ein Anspruch aus Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 der EU-Grundrechtecharta aus (vgl. EuG, Beschluss vom 2. September 2014, a.a.O. Rn. 77).
- 62 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 der Zivilprozessordnung.
- 63 Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Auslegung des § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UIG zuzulassen, § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.